

ALKOHOLIPOLITIIKAN TAVOITTEISTA JA KEINOISTA

JUHANI HAKALA

JULKISESTA KESKUSTELUSTA JA ALKOHOLILAKIUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA

Pessimisti sanoisi Suomen alkoholijärjestelmän uusimisesta, että pieleen meni, sillä ei-hän kukaan ole puhunut alkoholipolitiikan ja alkoholijärjestelmän tavoitteista mitään. Katsokaa vaikka Ruotsia. Seitsemän paksua osamietintöä alkoholipolitiikan vaikutuksista, tavoitteista ja keinoista ja paljon tutkimuksiin pohjautuvaa tietoa. Siellä pyritään sovittamaan yhteen kansallisia tavoitteita ja EU:n edellyttämiä muutoksia.

Pessimistin mielestä Suomessa on luovuttu kansallisista tavoitteista, kun alkoholilaki- ja alkoholiverotyöryhmien tehtäväksi on asetettu vain EU:n vaikutusten ottaminen huomioon kansallisessa lainsäädännössä. Tätäkin on tapahtunut alkoholielinkeinojen mielestä aivan liian vähän. Kumpikaan työryhmä ei käynyt mietinnöissään periaatteellista keskustelua alkoholipolitiikan tavoitteista ja keinoista.

Optimisti sanoisi, ettei meillä tarvitsekaan keskustella tavoitteista ja keinoista, koska ne ovat itsestään selvät ja kaikkien hyväksymät. Itse kuulun optimisteihin.

Muu alkoholipoliittinen keskustelu on käynyt vilkkaana. Keskustelu on ollut enemmänkin poliittista kuin alkoholipoliittista. Sitä on käyty pitkälti alkoholielinkeinojen ehdoilla. Onhan luonnollista, että liiketaloudelliset yritykset haluavat päästä osille, kun Alkon perintöä jaetaan. Sääntelyä ei periaatteessa ole kyseenalaistettu vaan keskustelua on käyty enemmänkin monopolin purkamisen ja lu-

vanvaraistamisen laajuudesta ja aikataulusta.

On myös esitetty, että puhe alkoholipolitiikasta tulee lopettaa, koska EU-maissa ei tällaista käsitettä ole vaan alkoholipolitiikka on osa sosiaali-, terveys- ja maatalouspolitiikkaa. Miksi meidän tulisi hylätä hyvä ja selkeä käsite? Alkoholipolitiikan puute näkyy hyvin etelän maiden alkoholihaittilastoissa. Meidän pitäisi olla ylpeitä olosuhteet huomioon ottaen onnistuneesta alkoholipolitiikastamme. Jopa WHO korostaa alkoholipolitiikan ja kulutuksen vähentämisen merkitystä osana kansallista yhteiskuntapolitiikkaa.

Pyrin jäljempänä tarkastelemaan alkoholipolitiikan tavoitteita ja keinoja sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alaisuuteen perustettavan alkoholihallintoviranomaisen eli sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (TVK) näkökulmasta. Artikkelin perustuu hallituksen esitykseen alkoholilainmuutoksesta.

ALKOHOLIN KULUTUKSEN KASVUPAINEITA

Lainmuutokset lisäävät alkoholin kulutuspainetta. Niiden yrittäjien määrä kasvaa, joilla on taloudellisia intressejä järjestelmän vapauttamiseksi ja myyntinsä edistämiseksi maahantuonnissa, tukkukaupassa ja valmis- tuksessa. Sama tavoite on varmasti nykyisilläkin myyjillä ja anniskelijoilla järjestelmän vapautuessa. Viinit maitokauppaan keskustelu jatkuu niin kauan, kunnes viinit ovat maitokaupassa.

Myyntijärjestelmän täydellinen luvanva-

raistaminen eli vähittäismyyntimonopolinkin poisto tulisi lisäämään olennaisesti alkoholin kulutusta, senhän ovat tutkijat vakuuttavasti osoittaneet pohjaten tuloksensa aikaisempiin eri maissa tapahtuneisiin vapautuksiin. Siksi vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen on ensiarvoisen tärkeää nimenomaan murrosvaiheessa.

Nykyinen lakiesityshän ei vapauttaisi vähittäismyynti- ja anniskelujärjestelmiä (paitsi STM:ssä harkittava keskioluen kioskimyynti), eivätkä muutokset näkyisi kuluttajalle muuten kuin lajivalikoiman laajenemisena mm. ”Salmiakikikossuilla”, hintojen alenemisena (tosin hinnat voivat noustakin yksittäisissä ravintoloissakin, kun maksimihinnat poistetaan) ja maahantuontimäärien kasvuna. Monelle suomalaiselle maahan tuotu ”lain määräämä” täysi lasti on ehdoton minimi.

Kaikki nämä lisäävät kulutusta alkavan noususuhdanteen lisäksi.

ALKOHOLIPOLITIIKAN TAVOITTEISTA

Ruotsissa ja Suomessa alkoholipolitiikka perustuu vastaisuudessaakin kokonaiskulutukseen ja siten haittoihin vaikuttamiseen. Näiden yhteyttä ei kukaan asiaa tunteva enää asesta kyseenalaiseksi. Haittojen minimointi tapahtuu kummankin maan kannanottojen mukaan rajoittamalla kysyntää ja tarjontaa.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä nro 2 valtioneuvoston kertomuksesta päihdeolojen kehityksestä vuonna 1992 (K 12/1993 vp) todetaan: ”Näin ollen alkoholin haittakustannukset kaikkiaan tällä laskelmalla ovat 13 ja 17 miljardin markan välillä. Valtion alkoholista välittömästi saamat verotulot ja Oy Alko Ab:n ylijäämä ovat runsaat 8 miljardia markkaa.” Voiko eduskunta tätä paremmin perustella alkoholipolitiikan tarpeellisuutta.

Jossain määrin alkoholipolitiikan keinoihin ja niiden käyttöön vaikuttaa tulevan alkoholilain periaatepykälän sisältö. Nykyinen lakihan puhuu haittojen ja vaurioiden minimoin-

nista. Lakiesityksen tavoite on paljon kunnianhimoisempi. Lakiehdotuksen tarkoitus on ehkäistä yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Jää kysymään, millä keinoin ehkäisy onnistuu. Vanha laki lähtee siitä, että haittoja syntyy mutta että haitat tulee minimoida.

Nykyinen Suomen alkoholilaki ei puhu keinoista mitään, mutta lakiehdotukseen sisältyy jo keinokin: haittojen ehkäisyyn pitää tapahtua kulutusta ohjaamalla. Kulutuksen ohjaamistavoite on moniselitteinen ja saattaa sulkea ahtaasti tulkittuna jotkin nykyiset alkoholipolitiikan keinot pois valikoimista. Miten kulutusta ohjataan siirtämällä keskiolutlupien myöntäminen lääninhallituksille? Onko hinnoittelun vapautuksen mahdollistama alihinnoittelu kulutuksen ohjaamista?

Lakiesityksen perusteluissa ohjaamiselle annetaan kulutuksen alentamistavoite, mutta kulutuksen rakenteeseen vaikuttamiseen ei oteta kantaa.

ALKOHOLIPOLITIIKAN KEINOISTA

Alkoholipolitiikan keinojen osalta tapahtuu merkittävä muutos. Monista asioista, joista nyt säädetään laissa, säädetään jatkossa alemmantasoisin päätösin. Periaatteellinen ero on se, että eduskunta jää vastaisuudessa tämän prosessin ulkopuolelle. Olennainen muutos on myös se, että lähes kaikki parlamentaarisesti valitun Alkon hallintoneuvoston alkoholipoliittiset tehtävät siirtyvät virkamiehille.

Tärkein ja tehokkain alkoholipolitiikan väline Pohjoismaissa on ollut itse keskitetty alkoholijärjestelmä. Muut keinot ovat johtuneet tästä järjestelmästä. Nyt vähennetään tietoisesti sekä itse järjestelmän että siitä johtuvien keinojen tehokkuutta.

Perinteiset alkoholipolitiikan keinot ovat monopolimaissa olleet hinnoittelu, saatavuuden säätely (luvat, myynti- ja markkinointirajoitukset), valvonta ja alkoholitiedotus (ent. valistus).

Tällä hetkellä yksin Alkon käytössä olevat keinot esitetään hajotettavaksi niin, että hinnoittelu, saatavuuden säätely ja valvonta siirretään pois Alkolta STM:n ehkäisevän sosiaali- ja terveystalouden osastolle ja sen alaisuuteen perustettavalle TVK:lle, sisäasiainministeriön alaisille lääninhallituksille sekä valtiovarainministeriölle (alkoholiverotus, josta eduskunta päättää). Kauppa- ja teollisuusministeriö taas haluaisi valvoa Alkon liiketoimintaa.

Lakiesityksen mukaan kunnilla ei enää olisi oikeutta ottaa kantaa yksittäisiin hakemuksiin, vaan niille jäisi vain yleissuostumuksen antaminen. Alkolle jäisivät toistaiseksi alkoholitiedotus ja tutkimus (asetettu työryhmät). Hajautus vähentää mahdollisuuksia käyttää koordinoitusti, samanaikaisesti ja samansuuntaisesti alkoholipolitiikan keinoja.

ALKOHOLIJÄRJESTELMÄSTÄ

Suomessa on esitetty enemmän muutoksia järjestelmätasolla kuin EU vaatii ja on olemassa vaara, että järjestelmän hajautuksen vuoksi eivät sille asetetut tavoitteet toteudu.

Nykyistä alkoholihallinnon toteutuksesta vastaavaa järjestelmää ei saisi muuttaa, kun toimintaympäristö ja lupajärjestelmät muuttuvat olennaisesti samaan aikaan, kun kulu-tukseen tehoavia keinoja menetetään. Alkoholilakityöryhmänkin ja alkoholilakiesityksen STM:n perustelujen mukaan nykyinen alkoholihallintojärjestelmä on toiminut hyvin. Miksi siis hajottaa keskitetty hyvin toiminut järjestelmä jakamalla lupa- ja valvonta-asiat kahdelle eri ministeriön alaiselle viranomaiselle (lääninhallitukset ja TVK)?

Samaan aikaan kun TVK:n pitäisi luoda uusia lupajärjestelmiä, sen tulisi kouluttaa lääninhallitukset (joille kuuluisivat vain keskioluen lupa-asiat ja valvonta) ja myös valvoa ja koordinoida niiden toimintaa. Siinä voivat lain edellyttämä kulutuksen seuranta ja siihen vaikuttaminen jäädä toissijaisiksi ja aika menee byrokratian pyörytykseen.

Muuttunut laki, jota yrittäjät eivät vielä tunne, lääninhallitusten kokemattomuus ja ainakin alussa niiden erilaiset linjat voivat tukehduttaa korkeimman hallinto-oikeuden valitusruuhkaan.

Lääninhallitusjärjestelmä on tehottomampi ja kalliimpi kuin se, että TVK hoitaisi kaikki lupien myöntämisen oman kenttäverkostonsa avulla. TVK hoitaisi kaikki alkoholiasiat kenttäverkoston avulla, joka olisi kolmannesta pienempi kuin se, jolla lääninhallitukset pystyisivät hoitamaan vain keskiolutasiat, ja TVK:lla on jo valmiit järjestelmät. Sekajärjestelmiin ei ole menty muissakaan maissa, sillä ne ovat kalliita ja toimimattomia.

Ravintola-alan elinkeinojärjestöt, työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, Alko ja sen alkoholihallinto-osasto ovat yksimielisesti vastustaneet lupa- ja valvontajärjestelmien hajautusta yrittäjien ja myös yritysten henkilöstön oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun heikkenemisen vuoksi.

”Lisäksi valvontatehtävillä on lukuisia valvonnallisia ja hallinnollisia yhteyksiä toisiinsa, minkä vuoksi valvontatehtävän keskittämällä saadaan merkittäviä synergiaetuja”, lausuu STM alkoholilakiesityksen perusteluissa muiden TVK:hon siirrettävien tehtävien osalta. Myöhemmin korostetaan keskitetyn järjestelmän synergiaetuja asiantuntemuksen joustavassa käytössä, joka on ”Suomen kaltaisessa melko pienessä maassa tarkoituksenmukaista sekä mahdollistaa viraston sisäisen jouston”. Miksi tämä synergiaetu ei sovellu alkoholiin?

Lakiehdotuksessa esitetty järjestelmä ei ole aukoton esim. maahantuonnissa. Se ei edellytä kaikilta tuojilta lupaa eikä ilmoitusvelvollisuutta tuoduista juomista. Kuka takaa sen, että valtio saa omansa ja että tuodut juomat päätyvät lainmukaiseen tarkoitukseen? Alkon monopolioikeuksien yksityistäminen asettaa muutenkin aivan uusia haasteita valvonnalle sekä yhtenäisille ja vertailukelpoisille tietojärjestelmille.

Kun alkoholielinkeinot yksityistyvät, joudutaan myös elinkeinopoliittisia näkökohtia

pitämään esillä entistä enemmän harkittaessa alkoholipoliittisia rajoituksia. EU:kin edellyttää yhtäläisiä elinkeinojen toimintaedellytyksiä eri maissa. Näidenhän vuoksi alkoholi-järjestelmää joudutaan nytkin uudistamaan.

HINTOJEN SÄÄTELY VEROTUKSELLA

Hinta-ase menettää merkityksensä. Alkoholi-verotyöryhmäkään ei analysoinut tarkemmin alkoholiverotuksen kansanterveydellisiä tavoitteita eikä verotuksen käyttöä alkoholipoliitiikan välineenä.

Ainoastaan Norjassa on Suomea korkeampi alkoholiverotaso. Suomen hintataso on karkeasti ottaen kolminkertainen EU-maiden keskiarvoon verrattuna.

Suomen korkea hintataso tulee ehkäisemään alkoholin hinnankorotukset. Korotusten aiheuttamat haitat voisivat olla niistä saatavaa hyötyä suuremmat (laittoman ja laillisen valmistuksen sekä maahantuonnin lisääntyminen jne.). Tällä perusteella Alkokin on vastustanut viime hinnankorotusyrityksiä. Ainoa alkoholipoliittinen tavoite olisi verotuksen nykytason säilyttäminen, mikä lienee mahdollista EU:ssa.

Verojärjestelmään on muutettu siten, että vero määräytyy juoman alkoholipitoisuuden perusteella. EU on asettanut alkoholiverolle minimitason, joka on 10–30 prosenttia Suomen tasosta. Alkoholivero kuuluu harmonisoitaviin veroihin, mutta mainittavampaa harmonisointia ei ole ollut havaittavissa.

Hinta-aseesta tulee yhä passiivisempi alkoholipoliitiikan keino. Sillä ei pyritä vaikuttamaan lyhytaikaisiin alkoholin kulutuksen heilahteluihin, mutta haittavero pitää jatkossakin alkoholin hinnan korkeammalla kuin muiden hyödykkeiden hinnat.

Lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on oikeus antaa määräyksiä hinnoitteluperusteista vähittäismyynnissä ja anniskelussa. Taustalla on kai ollut lähinnä mahdollisuus puuttua keskioluen tarjousmyyntiin tarpeen vaatiessa.

Saatavuuden rajoittamiseen kuuluvat perinteisesti jakeluverkoston laajuutta, myyntiaikaa ja -tapahtumaa säännöstelevät rajoitukset. Ravintolassa voidaan vaikuttaa myös alkoholin nauttimistapahtumaan. Markkinoinnin rajoituksilla ja verkoston säätelyllä pyritään vähentämään alkoholin houkuttelevuutta. Mainontaan en tässä yhteydessä puutu, toteanpa vain monisuuntaiset mielipiteet.

Lakiesitys on nykyistä lupien myöntämiskäytäntöä selvästi löysempi alkoholilain puolella, mutta tiukempi keskioluen puolella. Alkoholilain alaisten lupajärjestelmien ennalta ehkäisevä vaikutus vähenee, kun lainmukaiset myöntämisen edellytykset kevenevät. Yrittäjien ja paikkojen taso laskee ja epäkohdat lisääntyvät. Rikollisuus on jo löytänyt tiensä Suomenkin ravintolaelinkeinoon.

Nyt alkoholilaisissa on määritelty hyvin tarkkaan, milloin anniskeluluvan voi myöntää. Vastaavasti lakiesityksen mukaan ministeriö voi antaa ohjeita myymälän ja anniskelupaikan asianmukaisesta sijainnista. Mitä lupien myöntämisessä tapahtuu, on vielä auki, koska alkoholiasetus ja ministeriön ohjeet lupien myöntämiskriteereistä eivät ole tätä kirjoitettaessa yleisessä tiedossa.

Keskiolutpuolella lupaharkinta ei ole ollut yhtä tiukkaa kuin nyt lakiesityksessä. Kun myöntäjänä on toistakymmentä kokematon lääninhallitusta, tulee lupakäytännöissä olemaan eroja maan eri osissa ja eri lupajärjestelmissä.

Alkon suorittama lupaharkinta on pitänyt Suomessa ravintolayrittäjien tason korkeana, ja paineet ovat purkautuneet keskiolutpuolelle. Ruotsin tilanne on paljon heikompi. Siellä on asetettu eri viranomaisista koostuva teho-ryhmä selvittämään ravintola-alan rikollisuutta. Ruotsissa eri lääninhallitusten päätökset ja valvontalinjat ovat muotoutuneet erilaisin asentein ja päätöskriteerein.

Myöskään kuntien perusteet Ruotsissa ja Norjassa eivät ole olleet läheskään aina alkoholipoliittisia. Norjan sosiaaliministeri on

kiinnittänyt asiaan vakavaa huomiota. Ruotsissa harkittu päätösvalan alueellinen delegointi edellyttäisi lainsäädännön tiukentamista yrittäjien tasavertaisen kohtelun ja oikeusturvan takaamiseksi.

Anniskelu on lähes kaikissa EU-maissa luvanvaraista. Kansainvälisesti kaikki anniskelupaikat ovat yhdenvertaisessa asemassa lain edessä. Suomessa ei näin ole ollut, vaan keskioluella on ollut oma lakinsa. Eri lakien alaisen anniskelun toimintaedellytyksiä on pyritty yhdenmukaistamaan.

VALVONTA

Myös valvonnan taso heikkenee ja on jo heikentynyt. Tämä näkyy lääninhallitusten tarkastajien ohjeistuksessa, Alkon kenttävalvonnan vähenemisenä, alkoholilakiesityksessä sekä TVK:n organisaatiossa. Asiantuntijat ovat jo nyt huolissaan siitä, että valvonnan heikko taso lisää epäkohtia. Tämä näkyy lisääntyneinä valvontatoimenpiteinä ja asiakasvalituksina erityisesti nopeasti lisääntyneissä keskioluen anniskelupaikoissa.

Jatkuvasti heikkenevästä tilanteesta huolimatta yksikään keskiolutlain alainen valvontatoimenpide ei viime vuonna perustunut ensisijaisten valvojien eli lääninhallitusten havaintoihin vaan Alkon ja poliisin havaintoihin.

Valvonnassa järjestelmä muuttuu. Lääninhallitukset, joilla tähän mennessä ei ole ollut varoja lain edellyttämään riittävään ja kattavaan valvontaan, saavat valvonnan kontolleen. Valvonnan osalta esitetty sekajärjestelmä ei voi olla tehokas monien päällekkäisyyksiensä vuoksi. Tieto ei kulje nytäkään eri valvojien välillä riittävän hyvin.

Lakiesitykseen sisältyy päällekkäisyyksiä valvonnassa ja sanktioinnissa, mikä ei ole mielekästä nykyisenä tehokkuutta vaativana aikana ja yrittäjien oikeusturvan vuoksi. Päällekkäisyys näkyy hyvin siinä, että mikäli olisi vain yksi alkoholihallintoviranomainen, ei lakiesitystä tarvitsisi suuremmin muuttaa, vain

poistaa toinen samaa asiaa hoitava viranomainen. Kunnallinen alkoholitarkastusjärjestelmä purettiin juuri sen toimimattomuuden ja hajanaisuuden vuoksi.

Kansainvälisesti luvanmyöntäjä valvoo aina itse ensisijaisesti myöntämiään lupia, koska toimenpiteet kohdistuvat lupiin – paitsi lakiesityksen mukaan Suomessa.

Myyntitapahtumaan liittyviin määräyksiin ei sinänsä ole tulossa muutoksia. Ne ovat olleet jo kansainvälisellä tasolla. Laista poistuvat vain eräät aikansa eläneet jäännökset (esim. nk. mustat päivät), joilla ei nähdä olevan enää merkitystä.

ALKON MUUTTUVA ROOLI

Kuviota sotkee vielä sekin, että esityksen mukaan Alko antaa vuosittain kertomuksen alkoholilojen kehityksestä, vaikka se vastaa vain pienentyneestä osasta alkoholikauppaa – noin kolmasosasta kokonaiskulutuksesta (ml. tilastoimaton kulutus) – ja saa itsekin lupansa TVK:lta eikä enää kerää kulutustilastoja.

Alkolle tuntuu olevan vaikea hyväksyä se, että se olisi samassa asemassa kuin muut alkoholikauppiat. Alkolaisten mukaan vähittäismyynti ei tarvitse lupaa, kun se on ”liiketaloudellista toimintaa”. Samoin perustein mikään alkoholin kauppa ei edellyttäisi lupaa monopolista puhumattakaan.

Tutkimuksen ja alkoholitiedotuksen säilyttämisellä Alkossa halutaan korostaa yhtiön sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita. Jatkuva kilpailijoiden kritiikki erilaisin ehdoin toimimisesta saattaa kuitenkin uhata yhä voimakkaammin vähittäismyyntimonopolia.

Alko kaupallistuu entisestäänkin ja taistelee myynnin vähenemisen ja järjestelmämuutoksen aiheuttamien kustannusongelmien kanssa. Myös valtio vaatii nykyään valtionyhtiöltä yhä tiukemmin taloudellista tulosta, ja Alkon tehokkaimmat myyminen edistämiskeinot ovat sen alkoholipoliittisen linjan vastaisia. Toisaalta myös sen tytäryhtiöillä on risti-riitaisia intressejä.

Suomen alkoholijärjestelmän nykyiset tavoitteet ja keinot on yleisesti hyväksytty ja niiden odotetaan toimivan jatkossakin. Yhtenä järjestelmän toimivuuden takeena on ollut Suomen keskitetty ja hyvin toiminut alkoholijärjestelmä. Siksi ei ole järkevää hajottaa ja siten

heikentää olennaisesti vähittäismyynnin ja anniskelun lupa- ja valvontajärjestelmää, koska on olemassa EU:sta johtuvia ja myös siitä riippumattomia voimakkaita alkoholin kulutuksen kasvupaineita. Samanaikaisesti myös monet perinteiset alkoholipolitiikan keinot, joilla voitaisiin hillitä kulutuksen kasvua, menettävät merkitystään.